



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 października 2016 r.

Poz. 6093

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.338.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 10 października 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

orzekam

nieważność § 5 ust. 2 pkt 3, § 26 ust. 2 pkt 2 w zakresie sformułowania: „i nie zakłócały spokoju domowego”, § 26 ust. 2 pkt: 3, 4, 5, 6, § 29 ust. 2 pkt 3, § 30 ust. 1 pkt 1 i § 30 ust. 2 w zakresie sformułowania: „w przypadku wystąpienia populacji gryzoni oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości” Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Budzyń, stanowiącym załącznik do uchwały nr XIX/152/2016 Rady Gminy Budzyń z dnia 8 września 2016 r. – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Budzyń nr XIX/152/2016 została podjęta na podstawie art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 12 września 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do obowiązkowych zadań własnych gminy należy zapewnienie czystości i porządku na swoim terenie oraz tworzenia niezbędnych warunków do ich utrzymania. Jednym z instrumentów pomocnych w realizacji tych zadań jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego, zawierającym szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawarte zostało w art. 4 ust. 1 ww. ustawy. W ust. 2 tego przepisu ustawodawca doprecyzował wymagania, jakie regulamin winien zawierać. Zadaniem organu stanowiącego gminy jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 - 8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisie tym ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem „w szczególności”, a dokonał szczegółowego wyliczenia. Wyliczenie kategorii spraw, przekazanych organowi stanowiącemu gminy do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, ma zatem charakter wyczerpujący. Powyższe oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia ww. regulaminu winna zawierać pełny zakres regulacji określony w ww. przepisie, a jednocześnie nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza jego zakres. Wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawarty w art. 4 ust. 2 ustawy, stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

W § 5 ust. 2 pkt 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Budzyń, stanowiącym załącznik do uchwały nr XIX/152/2016, Rada Gminy Budzyń postanowiła, iż naprawa pojazdów

samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się pod warunkiem, iż naprawa ta „nie stwarza uciążliwości dla właścicieli sąsiednich”.

Kwestionowany zapis Regulaminu wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.). Zgodnie z brzmieniem tego przepisu właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno - gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

Postanowieniem § 26 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Rada zobowiązała osoby utrzymujące zwierzęta domowe do „dołożenia starań, by zwierzęta te (...) nie zakłócały spokoju domowego”.

Rada nakładając na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe powyższy obowiązek naruszyła delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten upoważnia radę gminy do nałożenia na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Jak orzekł WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 531/07: „Analizując kwestionowany zapis Regulaminu należy także mieć na uwadze przepis art. 5 ust. 7 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakazujący wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1 - 4, wydanie decyzji nakazującej wykonanie obowiązku. Wreszcie zauważyć trzeba, że niewykonanie przez właściciela obowiązku niedopuszczenia do zakłócania ciszy i spokoju przez jego zwierzęta domowe stanowi w myśl art. 10 ust. 2 analizowanej ustawy wykroczenie karane grzywną. W tej sytuacji pomijając niezbyt fortunate określenie obowiązku, który ma polegać na »niedopuszczeniu do zakłócenia ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe«, zgodzić się przyjdzie z Wojewodą, że kwestia ta została już uregulowana w art. 51”.

Przepisem § 26 ust. 2 pkt 3 Regulaminu Rada nałożyła na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, aby na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku psy były wyprowadzane na smyczy, a zwierzęta agresywne lub mogące stanowić zagrożenie dla otoczenia, również w kagańcu oraz pod opieką osób dorosłych, które zapewnią sprawowanie nad nimi kontroli. Z kolei w § 26 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Rada dopuściła zwolnienie psa ze smyczy w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi pod warunkiem zapewnienia przez właściciela lub opiekuna pełnej kontroli zachowania psa.

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że ustawodawca nie upoważnił Rady do formułowania w Regulaminie obowiązku prowadzenia psów na smyczy lub w kagańcu, lecz, jak już wyżej organ nadzoru podkreślił, do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt w terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie zagrażał przebywającym tam osobom. Zatem wprowadzenie kwestionowanej regulacji jest środkiem nadmiernie ograniczającym swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu, która przysługuje wszystkim obywatelom, w tym również właścicielom zwierząt domowych. Trzeba mieć na uwadze, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia Regulaminu czystości i porządku niepozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej, gdy nakazane Regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego (vide: wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2016 r., sygn. akt IV SA/PO 102/16, wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 1115/15).

Rada nie była również uprawniona do nałożenia na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązku wyprowadzania psów pod opieką osób dorosłych. W polskim systemie prawa brak jest definicji pojęcia: „osoba dorosła”. Jak orzekł WSA w Łodzi w wyroku z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 1116/15: „pojęcie »osoby dorosłej« (...) jest pojęciem nieostrym i może wywoływać liczne wątpliwości interpretacyjne”. Podobnie użyty zwrot: „miejscza mało uczęszczane przez ludzi” jest niedookreślony i może być w różny sposób interpretowany. Rada winna mieć na uwadze, że przepisy aktów prawnych powinny być tak zredagowane, aby wyrażały intencje lokalnego prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny

być tak skonstruowane, aby ich adresaci nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis. Konsekwencją takiego nieostrego przepisu jest niemożność ustalenia przez adresata Regulaminu kiedy możliwe jest zwolnienie psa ze smyczy. Nie sposób bowiem bezsprzecznie stwierdzić w jakim przypadku dane miejsce uznać można za takie, które jest mało uczęszczane przez ludzi.

Ponadto nakładając na właścicieli lub opiekunów psów obowiązek zachowania pełnej kontroli nad zachowaniem psa, Rada całkowicie pominęła zapis art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.), zabraniający puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.

Bez podstawy prawnej Rada uchwaliła w § 26 ust. 2 pkt 5 Regulaminu, iż „przepisu ust. 4 (powinno być: „pkt 4”) nie stosuje się do psów asystujących i funkcjonariuszy Policji oraz służb ratowniczych korzystających z pracy psów służbowych, w trakcie wykonywania zadań służbowych”.

Jak już wyżej podkreślono, upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczy jedynie ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Zatem regulacji odnoszących się do „psów asystujących i funkcjonariuszy Policji oraz służb ratowniczych korzystających z pracy psów służbowych” nie można uznać za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej.

W § 26 ust. 2 pkt 6 Regulaminu Rada postanowiła, że zwierzęta egzotyczne mogą przebywać na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku, jedynie na uwięzi lub w klatce.

Tymczasem Rada, na mocy art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach posiada kompetencję do uregulowania obowiązków osób utrzymujących wyłącznie zwierzęta domowe w rozumieniu art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt, a do takich zwierząt nie należą z pewnością zwierzęta egzotyczne (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 1063/15, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lipca 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 389/15).

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego Rada w § 29 ust. 2 pkt 3 Regulaminu zobowiązała osoby utrzymujące zwierzęta gospodarskie by „nie dopuszczać do powstawania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości takich jak hałas i odór”. Jak orzekł WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 788/15: „Taki zapis (...) jest sprzeczny z celem uchwalonego regulaminu, który może regulować jedynie kwestie czystości i porządku. »Hałas i odory« nie wchodzi w zakres pojęcia czystość i porządek”.

W § 30 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Rada postanowiła, że obowiązkowej deratyzacji podlegają „obszary zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej”.

Zgodnie natomiast z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Rada jest upoważniona do wyznaczenia jedynie obszarów obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Innymi słowy, Rada nie jest upoważniona do nakładania na właścicieli „zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej” obowiązków przeprowadzania deratyzacji. W tożsamy sposób orzekł WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 1059/16: „za niedopuszczalne uznać należało regulację na mocy której obciążeni kosztami tej deratyzacji mieli by zostać właściciele nieruchomości. Powyższe stanowi naruszenie upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.”. Zasadnym jest wskazanie, że to z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r. poz. 947 ze zm.) wynika, że właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należyтым stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności zwalczać gryzonie, insekty i szkodniki. Mając powyższe na uwadze, podkreślić należy, że celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 102/16, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 61/16).

W § 30 ust. 2 Regulaminu Rada uchwaliła, iż „Deratyzację na obszarach wskazanych w ust. 1 przeprowadza się corocznie w miesiącach kwiecień i listopad w przypadku wystąpienia populacji gryzoni oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości”.

W ocenie organu nadzoru za niedopuszczalny należy uznać zwrot: „w przypadku wystąpienia populacji gryzoni”. Pojęcie to nosi cechy ogólnikowości, jest niesprecyzowane, dające możliwości wypełniania różnymi treściami. Dodatkowo zauważyć należy, że z § 30 ust. 2 Regulaminu wynika, że „Deratyzację (...) przeprowadza się (...) każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości”. Analiza powyższego prowadzi do wniosku, iż w rzeczywistości nie wiadomo, jakie obszary mają zostać poddane obowiązkowej deratyzacji, a jak już wyżej zaznaczono - Rada zobligowana jest do kazuistycznego wskazania tych obszarów.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann